Inleiding

De NVWA is verantwoordelijk voor het handhaven van regelgeving die tot doel heeft de veiligheid van voedsel- en consumentenproducten te waarborgen. Zij signaleert eventuele risico's, wijst producenten op afwijkingen en grijpt zo nodig in via sanctionerende maatregelen. Producenten en andere bedrijven in de keten zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan wet- en regelgeving, en daarmee voor veilige producten. Deze rapportage beschrijft de door de NVWA uitgevoerde controles op de voedselveiligheid bij visverwerkende bedrijven (inclusief tweekleppige weekdieren) op Nederlands grondgebied. Deze rapportage gaat in op de inspectiesystematiek en het interventiebeleid van de NVWA. Daarna volgt een beschrijving van de inspectieresultaten bij de visverwerkende bedrijven. De interventies die de NVWA bij deze bedrijven inzet zijn conform het algemene interventiebeleid dat geldt voor alle levensmiddelen-, diervoeder- en dierlijke bijproductenbedrijven.

1 Inspectie voedselveiligheid

In het kader van het toezicht op de voedselveiligheid in de visketen richt de NVWA zich op inspecties bij bedrijven die vis verwerken en verhandelen. In 2014 had de NVWA voor het uitoefenen van dit toezicht ruim 7 FTE beschikbaar. Bij de inspecties wordt nagegaan in hoeverre de bedrijven voldoen aan de voorschriften die zijn vastgelegd in nationale en Europese wet- en regelgeving op het terrein van voedselveiligheid. De inzet van de NVWA:

1. Vaststellen of visverwerkende bedrijven aan de wettelijke verplichtingen voldoen.
2. Bij geconstateerde tekortkomingen tijdens het toezicht de naleving bevorderen door de inzet van het interventiebeleid.
3. Vastlegging van de uitgevoerde inspecties en de resultaten bij gecontroleerde bedrijven.

We onderscheiden drie soorten inspecties:
- Systeemaudits
- Systeeminspecties
- Systeeminspecties in het kader van het verlenen van een erkenning conform vereisten vanuit (EG) 853/2004.

Een systeemaudit is een uitgebreide bedrijfsinspectie om te bepalen of het bedrijf de risico's die verbonden zijn aan de door het bedrijf geproduceerde levensmiddelen in voldoende mate beheerst. Hierbij wordt het gehele voedselveiligheidssysteem (HACCP) van de bedrijven beoordeeld. Voor deze audits geldt in principe een minimale inspectiefrequentie van eenmaal per drie jaar.

Systeeminspecties richten zich op onderdelen van het voedselveiligheidssysteem. Dit zijn vooral de basisvoorwaarden voor wat betreft de hygiënische werkwijze en specifieke voorschriften, speerpunten die de NVWA relevant acht om de naleving van de voedselveiligheidsvoorschriften te kunnen borgen. Voor systeeminspecties geldt een variabele inspectiefrequentie.
Afgesproken is dat een bedrijf jaarlijks minimaal eenmaal wordt geïnspecteerd (door het uitvoeren van een systeemaudit dan wel een systeeminspectie). Afhankelijk van de risico-indeling (zie hieronder) van een bedrijf wordt een bedrijf vaker bezocht.

Systeeminspecties in het kader van het verlenen van een erkenning worden uitgevoerd bij nieuw opgestarte bedrijven en betreffen inspecties om te bepalen of een bedrijf aan de erkenningvoorwaarden voldoet en of een definitieve erkenning kan worden verleend.

De Food and Veterinary Office (hierna: FVO) is een instelling van de Europese Commissie die controleert of de NVWA haar taken in overeenstemming met Europese wet- en regelgeving uitvoert. Voor meer informatie omtrent de wijze van uitvoering van inspecties en de conclusies van de FVO met betrekking tot de handhaving van de regelgeving vwb voedselveiligheid bij visverwerkende bedrijven, zie Bijlage I.

2 Interventiebeleid

Over het brede werkterrein van de NVWA wordt gehandhaafd volgens een vastgesteld interventiebeleid. Het interventiebeleid is gepubliceerd op www.nvwa.nl.
Wanneer bij een bedrijf tekortkomingen in de naleving van wet- en regelgeving worden geconstateerd, treedt het interventiebeleid in werking.

Indien zich risico's voor de volksgezondheid voordoen, dan treedt de NVWA direct op (bijvoorbeeld door het productieproces direct stil te leggen).

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en de omstandigheden wordt een interventie ingezet.
Er zijn drie mogelijke interventies:

- een proces-verbaal;
- een boeterapport;
- een schriftelijke waarschuwing.

Schriftelijke waarschuwingen worden ingezet voor lichtere overtredingen en boeterapporten/processen-verbaal voor zwaardere of herhaalde overtredingen.

Op basis van het aantal interventies dat een bedrijf heeft gehad in de voorliggende periode wordt een bedrijf ingedeeld binnen een bepaalde kleurcategorie. Een bedrijf kan vier mogelijke kleuren hebben: groen, oranje, rood of wit. Zie onderstaande tabel voor de totstandkoming van de kleurindeling. Voor meer informatie omtrent het interventiebeleid, zie Bijlage II.

Tabel 1: .Toekenning kleur obv aantal en aard van overtredingen

Kleur	Indeling
Groen	Geen interventies in het voorgaande jaar.
Oranje	Eén of meer interventie(s) in het voorgaande jaar, maar minder dan drie boeterapporten/processen-verbaal in de voorgaande twee jaar.
Rood	Indien een bedrijf in de voorgaande twee jaar, drie of meer boeterapporten/processen-verbaal heeft gehad, kan het bedrijf rood zijn. Er wordt een nulmeting gedaan om te beoordelen of een bedrijf echt de status rood verdient. Indien dat het geval is, wordt het bedrijf in een formeel gesprek de wacht aangezegd en krijgt het de status rood.
Wit	Geen inspectiegegevens over de voorgaande twee jaar bekend.

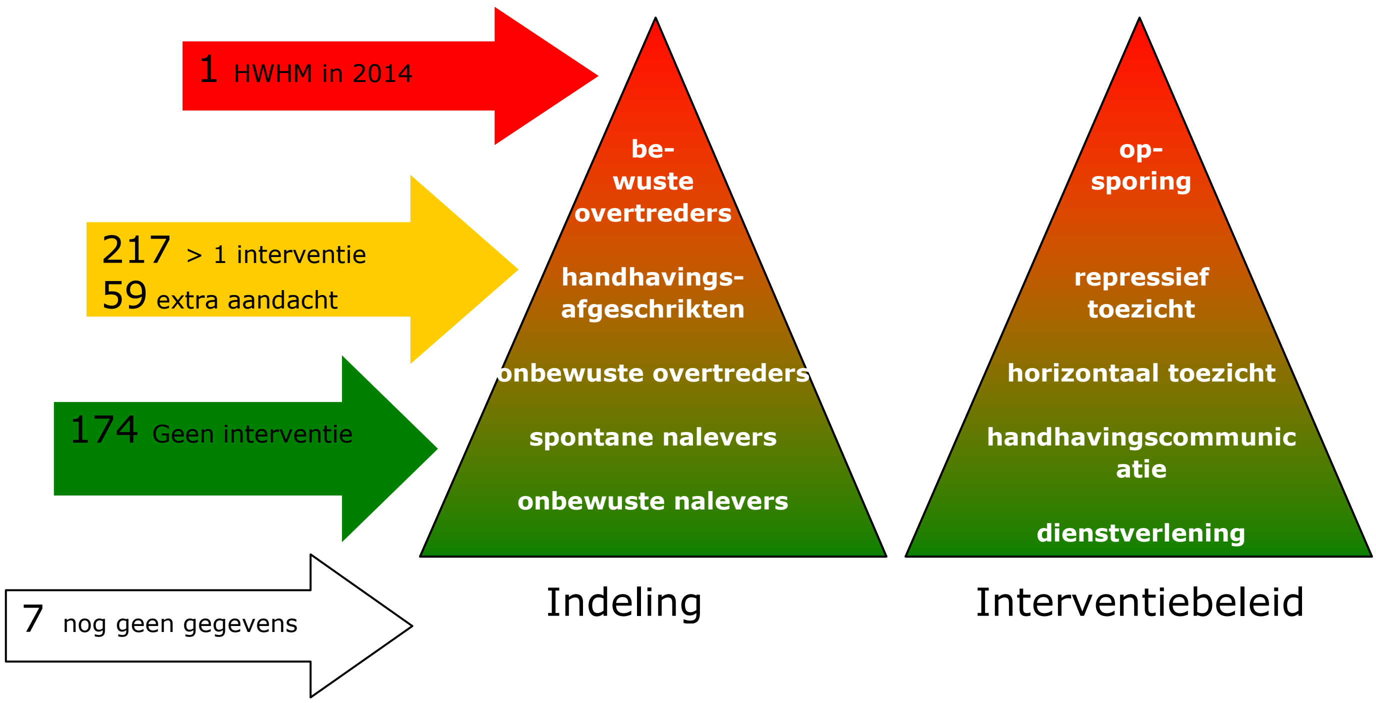
3 Resultaten handhaving

Algemeen beeld

Er zijn momenteel 399 visverwerkende bedrijven in Nederland (situatie op 1 januari 2015) waar de NVWA controles op de voedselveiligheid uitvoert. Daarnaast zijn er vijf nieuw opgestarte bedrijven die in de procedure zitten voor het verlenen van een definitieve erkenning.
In de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2014 heeft de NVWA in totaal 218 schriftelijke waarschuwingen afgegeven, 32 boeterapporten opgesteld en 1 proces-verbaal opgemaakt. Deze interventies bij de 399 visverwerkende bedrijven hebben geleid tot de onderstaande kleurindeling. Op dit moment vallen 174 (44%) visverwerkende bedrijven in de categorie groen en 217 (54%) visverwerkende bedrijven vallen in de categorie oranje. De NVWA constateert dat hier 59 (15%) bedrijven tussen zitten die extra aandacht verdienen, omdat deze in de afgelopen twee jaar meerdere schriftelijke waarschuwingen en/of boeterapporten hebben gehad. Indien zich hier risico's voor de volksgezondheid hadden voorgedaan, dan treedt de NVWA direct op (bijvoorbeeld door het productieproces direct stil te leggen).

Momenteel valt 1 (0,3%) visverwerkend bedrijf in de categorie rood en 7 (2%) visverwerkende bedrijven vallen in de kleurcategorie wit. De vijf bedrijven die in de procedureaanvraag voor een definitieve erkenning zitten zijn niet op kleur ingedeeld, omdat daarvoor nog onvoldoende inspectiegegevens voorhanden zijn.

Schema 1: risico indeling visverwerkende bedrijven.



3.1 Toelichting algemeen beeld (situatie op 1 januari 2015)

Groene bedrijven
Er zijn 174 visverwerkende bedrijven in de kleurcategorie groen geplaatst. Het betreffen bedrijven waarbij in het afgelopen jaar geen tekortkomingen zijn geconstateerd, of bedrijven waar geringe tekortkomingen zijn geconstateerd, die konden worden hersteld (door nalevinghulp) zonder oplegging van een schriftelijke waarschuwing of boeterapport. Het betreft bedrijven die de wettelijke voorschriften respecteren, ook zonder dat de NVWA corrigerend hoeft op te treden.

Bij 37 bedrijven uit deze groep blijkt de minimale inspectiefrequentie van eenmaal per jaar niet te zijn gehaald. De laatste inspectie bij deze bedrijven vond één tot twee jaar geleden plaats.

Het niet halen van de gewenste inspectiefrequentie kwam doordat onvoldoende capaciteit beschikbaar was. Daarbij speelt een rol dat visinspecteurs ook betrokken zijn bij de afhandeling van klachten, meldingen en strafrechtelijke onderzoeken en dat de administratieve afhandeling van bevindingen veel tijd kost.

Deze achterstand wordt in 2015 weggewerkt (zie hoofdstuk 4 genomen maatregelen).

Oranje bedrijven
Op dit moment zijn 217 visverwerkende bedrijven in de kleurcategorie oranje geplaatst. Dat betekent dat er relatief veel bedrijven zijn waar het toepassen van het interventiebeleid in het afgelopen jaar heeft geleid tot het opleggen van een schriftelijke waarschuwing of een boeterapport/proces verbaal.

Dit relatief hoge percentage betekent overigens niet dat het hier allemaal om "slechte" bedrijven zou gaan. Indien zich risico's voor de volksgezondheid voordoen, dan treedt de NVWA immers direct op (bijvoorbeeld door het productieproces direct stil te leggen). Wel betreft het bedrijven waar naar de mening van de NVWA corrigerend optreden noodzakelijk was om ervoor te zorgen dat de wettelijke voorschriften door deze bedrijven werden gerespecteerd.
In de kleurcategorie oranje bevinden zich 59 bedrijven die de NVWA aanmerkt als bedrijven die extra aandacht verdienen. Het gaat daarbij om bedrijven die in een periode van twee jaar meerdere schriftelijke waarschuwingen en/of boeterapporten hebben gekregen. De NVWA legt in 2015 de prioriteit bij de controle van deze 59 bedrijven (zie hoofdstuk 4 genomen maatregelen).

Het hoge aantal oranje bedrijven vloeit mede voort uit het feit dat het vastgestelde interventiebeleid in het verleden door de NVWA niet altijd even stringent is toegepast. Er zijn momenteel circa 250 openstaande schriftelijke waarschuwingen die betrekking hebben op een visverwerkend bedrijf. Na het uitdelen van een schriftelijke waarschuwing of een boeterapport dient binnen vier maanden een herinspectie plaats te vinden om te bepalen of de geconstateerde tekortkomingen zijn verholpen. Vanwege de hierboven vermelde capaciteitsproblemen is deze herinspectie niet altijd uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat veel bevindingen open blijven staan en dus ook niet bekend is of de geconstateerde tekortkoming inmiddels is verholpen.

Het is van belang dat de NVWA haar toezicht volgens de vooraf vastgestelde toezichtfrequentie uitvoert en het interventiebeleid strikt toepast. Dit leidt er naar verwachting toe dat:
- een nog scherper beeld gegeven kan worden van de werkelijke naleving binnen de visverwerkende bedrijven;
- een groter nalevingsbevorderend effect wordt bereikt.

In de komende periode (2015) wordt ervoor gezorgd dat de gewenste inspectiefrequentie van minimaal eenmaal per jaar bij visverwerkende bedrijven wordt gehaald en dat het interventiebeleid strikt wordt toegepast. De NVWA reserveert hiervoor voldoende capaciteit. (zie hoofdstuk 4 genomen maatregelen).

Rode bedrijven
Er is momenteel één visverwerkend bedrijf in het rood ingedeeld. Voor dit bedrijf wordt de route "Hard Waar het Moet" gevolgd. Dit type bedrijven houdt zich structureel niet aan de wetgeving. Via een specifieke en harde aanpak wordt gewerkt aan het opheffen van de geconstateerde tekortkomingen. Heeft dat onvoldoende resultaat, dan leidt dat tot definitieve sluiting van het betrokken bedrijf.

Witte bedrijven
Zeven visverwerkende bedrijven zijn in de kleurcategorie wit geplaatst. Er zijn over deze bedrijven over de afgelopen twee jaar geen inspectiegegevens bekend. Dit betekent dat de NVWA in de afgelopen twee jaar deze bedrijven niet heeft gecontroleerd. Door capaciteitsgebrek zijn deze bedrijven meer dan twee jaar niet bezocht. Deze achterstand wordt in 2015 weggewerkt (zie hoofdstuk 4 genomen maatregelen).

3.2 Nadere analyse

Kleurindeling
In onderstaande tabel is per type visverwerkend bedrijf een overzicht gegeven van het aantal bedrijven dat in een bepaalde kleurcategorie valt. De splitsing is aangebracht op basis van type EG-erkenning.[1] Hierbij zijn alle bedrijven meegenomen die op het land vis verwerken. De gehanteerde cijfers hebben betrekking op de periode van 1 januari tot en met 31 december 2014.

[1] De splitsing is aangebracht op basis van de Master List and the Lists of EU Approved Food Establishments, *SANCO/2179/2005 Revision 2014.*

Tabel 2: indeling bedrijf op EG-erkenning

	Visafslagen	Koel- en vrieshuizen	Verzend-centra	Verse vis verwerking	Zuiverings-centra	Vis bewerking	Totaal
Groen	6	34	21	58	7	48	174
Oranje	8	23	15	85	8	78	217
Rood	0	0	0	0	0	1	1
Wit	0	1	2	2	0	2	7
Totaal	14	58	38	145	15	129	399

<u>Tekortkomingen</u>

Hieronder staat per type visverwerkend bedrijf weergegeven hoeveel tekortkomingen nog openstaan. Dit geeft een beeld van de soort tekortkomingen die door de NVWA worden aangetroffen per type visverwerkend bedrijf. Per type bedrijf zijn de tekortkomingen onderverdeeld in vier typen controle-items. Deze controle items worden hieronder toegelicht:[2]

Controle items:

- Basisvoorwaarden: de basisvoorwaarden betreffen de bouwkundige infrastructuur van het bedrijf, de (hygiëne van de) werkwijze binnen het bedrijf en het op de juiste temperatuur houden van de producten.
- HACCP: bij HACCP gaat het om het correct in kaart brengen en beheersen van de gezondheidsrisico's tijdens de bereidings- en behandelingsprocessen door het bedrijf.[3]
- Traceren en melden: bedrijven dienen hun producten te kunnen traceren. Hierbij dienen zij van ieder product vast te kunnen stellen waar dit vandaan kwam en waarnaar het geleverd is. Indien het bedrijf weet dat een product onveilig is, dient zij het product uit de handel te halen en de NVWA daarover te informeren. Zonder goede traceerbaarheid zijn onveilige producten niet terug te roepen.
- Microbiologische criteria: hierbij wordt geverifieerd op basis van microbiologische analyse of de voedselveiligheid van het product op orde is.

<u>*Visafslagen (totaal 14 bedrijven)*</u>

Een visafslag is een bedrijf dat bemiddelt in de verkoop van vers gevangen vis en garnalen. In een visafslag wordt de vis in een gekoelde ruimte gesorteerd op grootte. De vis wordt vervolgens over de klok geveild aan handelaren.

---

2 Voor uitgebreide informatie omtrent alle aspecten van voedselveiligheid waarop de NVWA in deze controleert, wordt verwezen naar de communautaire wetgeving. Deze is vervat in: Verordening (EG) nr. 178 / 2002; Verordening (EG) nr. 852 / 2004; Verordening (EG) nr. 853 / 2004; Verordening (EG) nr. 854 / 2004; Verordening (EG) nr. 882 / 2004; Verordening (EG) nr. 1069/2009; Verordening (EG) nr. 2073/2005.

3 Zie hiervoor de leiddraad voor de toepassing van op de HACCP-beginselen gebaseerde procedures en ter vergemakkelijking van de toepassing van de HACCP-beginselen in bepaalde levensmiddelenbedrijven, *SANCO/1955/2005 Herziening 3.*

Inspectie onderdeel	Tekortkomingen
Basisvoorwaarden	6
HACCP	0
Traceren en melden	1
Microbiologische criteria	0
Totaal	7

De belangrijkste inspectie-items in visafslagen zijn de basisvoorwaarden. De vis dient op een hygiënische wijze te worden gesorteerd en vervoerd. Daarnaast is het van groot belang dat de vis goed gekoeld wordt en dat de vis traceerbaar is. De meest geconstateerde tekortkomingen bij visafslagen betreffen de basisvoorwaarden. Vaak gaat het daarbij om onvoldoende gereinigde (onhygiënische) viskisten. Hierdoor kan kruisbesmetting ontstaan.

Koel- en vrieshuizen (totaal 58 bedrijven)
In koel- en vrieshuizen worden diepgevroren levensmiddelen opgeslagen (waaronder vis) en gekoeld bewaard. Later worden deze levensmiddelen verder verhandeld.

Inspectie onderdeel	Tekortkomingen
Basisvoorwaarden	19
HACCP	11
Traceren en melden	2
Microbiologische criteria	1
Totaal	33

In koel- en vrieshuizen is het belangrijk dat de partijen opgeslagen vis goed te traceren zijn. Daarnaast dient de verpakte vis onbeschadigd te worden opgeslagen. De meest geconstateerde overtredingen zijn bouwkundig van aard. Het gaat dan om beschadigde vloeren of muren. Ook worden regelmatig tekortkomingen in het voedselveiligheidsplan geconstateerd. Hierbij is echter zelden de voedselveiligheid echt in het geding.

Verzendcentra (totaal 38 bedrijven)
In verzendcentra worden levende schelpdieren[4] verpakt. Verzendcentra leveren aan horeca, detailhandel en groothandel in binnen- en buitenland.

Inspectie onderdeel	Tekortkomingen
Basisvoorwaarden	12
HACCP	4
Traceren en melden	3
Microbiologische criteria	0
Totaal	19

In verzendcentra vormen de microbiologische criteria een belangrijk inspectie-item. Schelpdieren worden rauw, of bijna rauw geconsumeerd, hierdoor bestaat een verhoogd risico op voedselvergiftiging. Daardoor verdient dit type bedrijf extra aandacht. De meest geconstateerde overtredingen bij verzendcentra zijn bouwkundig van aard.

Verse vis verwerking (totaal 145 bedrijven)
Bedrijven die verse vis verwerken houden zich bezig met het fileren van verse vis, het inpakken en mogelijk invriezen en glaceren van vis. Verse vis gaat vaak naar de horeca en detailhandel in binnen- en buitenland. Diepgevroren vis gaat veelal naar de groothandel, deze vis komt met name in het buitenland terecht.

Inspectie onderdeel	Tekortkomingen
Basisvoorwaarden	51
HACCP	21
Traceren en melden	5
Microbiologische criteria	0

[4] Dit zijn met name mosselen en oesters.

Totaal	77

Goede temperatuurbeheersing en een hygiënische werkwijze zijn de basis voor de voedselveiligheid in de verse visverwerking. Tekortkomingen op HACCP zijn vaak terug te voeren op een slechte beheersing van deze items.

Zuiveringscentra (totaal 15 bedrijven)
Zuiveringscentra zijn bedrijven die over waterbekkens beschikken die worden voorzien van schoon zeewater. Hierin worden schelpdieren[5] gezuiverd totdat ze voldoen aan de microbiologische criteria. De schelpdieren spoelen schoon en worden geschikt voor menselijke consumptie.

Inspectie onderdeel	Tekortkomingen
Basisvoorwaarden	8
HACCP	2
Traceren en melden	0
Microbiologische criteria	1
Totaal	11

In zuiveringscentra vormen de microbiologische criteria een belangrijk inspectie-item. Schelpdieren worden rauw, of bijna rauw geconsumeerd, hierdoor bestaat een verhoogd risico op voedselvergiftiging. Deze bedrijven worden daarom door de NVWA frequent gecontroleerd. Een specifiek risico bij zuiveringscentra is het zeewater waarmee wordt gewerkt. Dit dient schoon te zijn, in het water aanwezige contaminanten en toxines kunnen door de schelpdieren worden opgenomen. Indien rauw geconsumeerd, kan dit tot voedselvergiftiging leiden. De NVWA controleert daarom regelmatig de waterkwaliteit van de zuiveringscentra. Indien nodig worden door de NVWA de waterbekkens (deels) gesloten.

Vis bewerking (totaal 129 bedrijven)
Bedrijven die vis bewerken maken van aangeleverde vis nieuwe producten. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die vis paneren en/of bakken, roken of garnalen verwerken. De uiteindelijke producten zijn met name van kant- en klaarproducten, die direct te consumeren zijn. Deze visproducten worden vervolgens in binnen- en buitenland verhandeld.

Inspectie onderdeel	Tekortkomingen
Basisvoorwaarden	39
HACCP	29
Traceren en melden	13
Microbiologische criteria	45
Totaal	117

Bij dit type bedrijven worden relatief de meeste tekortkomingen geconstateerd. Goede temperatuurbeheersing en een hygiënische werkwijze zijn de basis voor de voedselveiligheid in de verse visverwerking. Tekortkomingen op HACCP zijn vaak terug te voeren op een goede beheersing van deze items. Voor de categorie kant- en klaarproducten is het met name van belang dat de microbiologische criteria op orde zijn. Dit betekent dat de producten geen gehaltes aan micro-organismen mogen bevatten boven de wettelijk vastgestelde norm. Aan de inspectieresultaten is te zien dat dit met enige regelmaat mis gaat.

Indien een risico ontstaat dan dient een bedrijf zijn verantwoordelijkheid te nemen en direct maatregelen te nemen (bijvoorbeeld door het uitvoeren van een recall). Wanneer dit niet gebeurt, dan dwingt de NVWA dat af. In bijzondere gevallen wordt hier ook de eigen opsporingsdienst (NVWA-IOD) bij ingezet. Wanneer een bedrijf onveilige producten in de handel brengt, dan is dit schadelijk voor de volksgezondheid. Er is dan sprake van een ernstige overtreding. In dat geval wordt een boeterapport opgemaakt.

[5] Dit zijn met name mosselen en oesters.

4 Discussie

In het kader van het toezicht op de voedselveiligheid in de visketen voert de NVWA controles uit bij bedrijven die vis verwerken. Het doel hiervan is om te controleren of het bedrijf de wettelijke voorschriften naleeft. Indien een overtreding wordt geconstateerd, treedt het interventiebeleid in werking. Op basis van het aantal interventies dat een bedrijf heeft gehad in de voorliggende periode wordt het bedrijf ingedeeld binnen een bepaalde kleurcategorie. Een bedrijf kan één van de volgende kleuren hebben: groen, oranje, rood of wit.

Van de 399 visverwerkende bedrijven vallen 174 (44%) bedrijven in de categorie groen en 217 (55%) bedrijven vallen in de categorie oranje. Bij het relatief hoge percentage oranje bedrijven gaat het niet in alle gevallen om "slechte" bedrijven. Het gaat om bedrijven waar het naar de mening van de NVWA noodzakelijk was om corrigerend op te treden om ervoor te zorgen dat de bedrijven de wettelijke voorschriften respecteren. Van deze categorie oranje bedrijven worden er 59 (15%) aangemerkt als bedrijven die extra aandacht verdienen. Het gaat daarbij om bedrijven die in een periode van twee jaar meerdere schriftelijke waarschuwingen en/of boeterapporten hebben gekregen.
Op dit moment valt 1 (0,3%) visverwerkend bedrijf in de categorie rood en 7 (2%) visverwerkende bedrijven vallen in de kleurcategorie wit.

Als gevolg van capaciteitsproblemen is de gewenste inspectiefrequentie van minimaal eenmaal per jaar in 2014 niet gerealiseerd. Door de capaciteitsproblemen kon ook het vastgestelde interventiebeleid niet consequent worden toegepast. Met name de termijn waarbinnen een herinspectie moest worden uitgevoerd is onvoldoende gehaald. Dit heeft tot gevolg dat er bevindingen open blijven staan en daardoor is onvoldoende bekend of een geconstateerde tekortkoming inmiddels is verholpen, of dat stringentere maatregelen noodzakelijk zijn. Om deze tekortkomingen aan te pakken heeft de NVWA inmiddels een aantal concrete acties genomen.
In 2014 heeft de NVWA ervoor gezorgd een goed beeld te krijgen van de vissector als geheel. Door de extra inspanningen die mogelijk zijn dankzij het NVWA Verbeterplan kunnen op basis van dit beeld in 2015 de visverwerkende bedrijven conform de afspraken en het interventiebeleid worden geïnspecteerd. Eind 2015 zullen daarmee alle bedrijven op de juiste wijze geïnspecteerd en waar nodig geherïnspecteerd zijn,

Aanpassingen in NVWA toezicht
In het kader van het NVWA-brede Plan van Aanpak is de inspectiecapaciteit in het visdomein eind 2014 uitgebreid met 2 FTE. Deze 2 FTE is toegevoegd aan de ruim 7 FTE die in 2014 beschikbaar was voor het uitoefenen van toezicht in de visverwerkende bedrijven. Ook komt capaciteit vrij door het efficiënter inregelen van diverse werkprocessen (onder andere bij de exportcertificering). Al deze extra capaciteit wordt volledig ingezet om het toezicht op de voedselveiligheid bij de visverwerkende bedrijven te intensiveren.

Dit betekent concreet:

- Het strikt toezien op het correct toepassen van het interventiebeleid (herinspectietermijnen volgen en daarmee het consequent toepassen van het interventiebeleid)
- Prioriteit bij inspectie van de 59 oranje bedrijven die extra aandacht verdienen met het doel om de daar aanwezige tekortkomingen structureel op te lossen
- Prioriteit bij inspectie van de 7 witte bedrijven
- Prioriteit bij inspectie van de 37 bedrijven die meer dan één tot twee jaar geleden voor het laatst zijn geinspecteerd.
- Realisatie in 2015 (en de daarop volgende jaren) van de gewenste inspectiefrequentie van minimaal één inspectiebezoek per visverwerkend bedrijf per jaar.

Verder zullen in 2015 de individuele inspectieresultaten van de visafslagen openbaar worden gemaakt en zullen voorbereidingen worden getroffen voor het openbaar maken van de individuele inspectieresultaten van de overige visverwerkende bedrijven in 2016.

5 Conclusie

Met de huidige capaciteit is in 2014 de hele sector in kaart gebracht. Met deze capaciteit en de uitbreiding vanuit het Verbeterplan zal in 2015 de achterstand worden weggewerkt en het interventiebeleid strikter worden toegepast. Dit zal leiden tot een betere naleving en/of meer interventies. Daarnaast treft de NVWA de voorbereidingen om dit jaar de inspectieresultaten van de visafslagen individueel openbaar te maken. In 2016 zullen alle inspectieresultaten van de andere bedrijven in de visproductieketen openbaar worden gemaakt.

Bijlage I: Inspectie voedselveiligheid

Toezicht op vis- en visproducten is een onderwerp van de officiële controle. De controle vindt plaats op basis van de wettelijke voorschriften die van toepassing zijn op voor menselijke consumptie bestemde vis en visproducten. Tijdens een controle wordt beoordeeld of een bedrijf voldoet aan de normen die zijn vastgesteld voor levensmiddelenbedrijven. De wettelijke basis hiervan is te vinden in:

- Verordening (EG) nr. 178 / 2002.
- Verordening (EG) nr. 852 / 2004
- Verordening (EG) nr. 853 / 2004.
- Verordening (EG) nr. 854 / 2004.
- Verordening (EG) nr. 882 / 2004.
- Verordening (EG) nr. 1069/2009.
- Verordening (EG) nr. 2073/2005.
- Verordening (EG) nr. 1333/2008.
- Verordening (EG) nr. 1881/2006.

Jaarlijks worden door de afdeling Toezicht Ontwikkeling alle uit te voeren werkzaamheden voor de inspecteurs beschreven in verschillende projectprotocollen. Het jaarplan is hierbij leidend binnen de visteams voor wat betreft de uit te voeren werkzaamheden. In projectprotocollen wordt aangegeven hoeveel en welke controles jaarlijks door de NVWA worden uitgevoerd op visverwerkende bedrijven aan de hand van de geldende werkinstructies. Extra hulpmiddelen voor de uitvoering van deze werkzaamheden staan in het planningssysteem. Van een controle wordt een rapport opgesteld waarin de resultaten worden vermeld. Deze worden computermatig vastgelegd. Geconstateerde tekortkomingen worden afgehandeld door het toepassen van het interventiebeleid. Indien uit het bedrijfsdossier blijkt dat de overtredingen structureel niet worden opgelost dan start het project "hard waar het moet."

Onder het toezicht in het kader van de voedselveiligheid vallen de volgende activiteiten: systeemaudits,[6] systeeminspecties[7] en systeeminspecties in het kader van erkenningverlening.[8] Voor de systeemaudits geldt een minimale frequentie van één keer per drie jaar. Voor systeeminspecties geldt een variabele inspectiefrequentie. Afhankelijk van de indeling op kleur van een bedrijf dan wel de noodzakelijke inzet van het interventiebeleid wordt een bedrijf vaker bezocht. Zie voor meer uitleg over de kleurindeling, Bijlage II.

Controle door FVO

Het Food and Veterinary Office (hierna: FVO) is een instelling van de Europese Commissie die als doel heeft zeker te stellen dat het toezicht op de voedselveiligheid gewaarborgd is. Dit doet zij door het uitvoeren van inspecties en audits op de bevoegde controle autoriteiten in de lidstaten.

Van 4 tot en met 13 maart 2014 heeft de FVO bij de NVWA een audit uitgevoerd. Het doel van de audit was om na te gaan of de officiële controles op visserijproducten worden georganiseerd en uitgevoerd conform de communautaire vereisten en om te beoordelen of het bestaande systeem voor toezicht op de productie en het in de handel brengen van visserijproducten voldoet aan de vereisten van de EU.

De FVO kwam tot de conclusie dat de NVWA een systeem onderhoudt voor officiële controles dat is gebaseerd op de betreffende EU-voorschriften en nationale wetgeving. Het systeem steunt op integrale procedures en protocollen van de NVWA en op geaccrediteerde laboratoria. Het systeem functioneert doelmatig en consistent en bestrijkt de gehele visserijproductieketen.

---

[6] Bij systeemaudits op visverwerkende bedrijven richt de NVWA zich op de door het bedrijf opgestelde hygiëneplannen. De NVWA controleert of binnen de door het bedrijf gehanteerde systematiek, vis op een hygiënische wijze verwerkt kan worden.

[7] Een systeeminspectie is een onderzoek waarin wordt nagegaan of een bedrijf voldoet aan de wettelijke voorschriften.

[8] Op basis van artikel 4, Verordening (EG) nr. 853/2004 wordt bepaald dat bepaalde inrichtingen waarin producten van dierlijke oorsprong worden gehanteerd, niet in bedrijf mogen zijn als ze geen erkenning hebben. De NVWA voert in deze bedrijven officiële controles uit. Indien blijkt dat het levensmiddelenbedrijf voldoet aan de relevante eisen verleent de NVWA deze levensmiddelenbedrijven een EG-erkenning.

In het algemeen kan de NVWA waarborgen dat de officiële controles op de in Nederland in de handel gebrachte visserijproducten conform de communautaire vereisten worden uitgevoerd.[9]

Bijlage II: Interventiebeleid

Het 'gemeenschappelijk interventiebeleid voedsel- en voederveiligheid dier en industrie' beschrijft binnen de kaders van het algemene interventiebeleid de interventiegrenzen voor specifieke overtredingen met betrekking tot voedsel- en voederveiligheid, hygiëne, bouwkundige zaken, identificatie- en registratieverplichtingen op die onderdelen van de wetgeving die gelden voor het gehele werkterrein dier en industrie.

Het interventiebeleid geeft per overtreding invulling aan het algemene interventiebeleid. Het interventiebeleid is van toepassing op de volledige keten van bereiding van voedingsmiddelen en diervoeder, inclusief de verwijdering en verwerking van dierlijke bijproducten, transport en distributie. Hieronder vallen ook slachthuizen, uitsnijderijen en de visserij. Het uitgangspunt is één en dezelfde benadering voor alle bedrijven, zowel erkende als geregistreerde.

Ernst overtreding
Voor het gemeenschappelijk interventiebeleid voedselveiligheid zijn de soorten overtredingen zoveel mogelijk ingedeeld in de klasse-indeling: Klasse D (geringe overtreding) – Klasse C (overtreding) – Klasse B (ernstige overtreding) – Klasse A (fraude).
De volgende uitgangspunten worden hierbij gehanteerd:

Fraude	onveilige producten	Overtreding klasse A (fraude)
Risico gezondheid mens of dier of milieu	onveilige producten	Overtreding klasse B (ernstige overtreding)
Mogelijk risico gezondheid mens of dier of milieu	mogelijk onveilige producten	Overtreding klasse C (overtreding)
Geen risico voor gezondheid mens of dier of milieu	geen onveilige producten	Overtreding klasse D (geringe overtreding)

In het interventiebeleid is de waardering van de overtreding gebaseerd op twee pijlers.
Pijler 1: de ernst van de wetsovertreding
Pijler 2: de omstandigheden

Ad Pijler 1: de overtreding
De eerste pijler is de ernst van de wetsovertreding. De belangrijkste wegingsfactor hier is het gezondheidsrisico voor mens, dier of milieu dat het gevolg is van de overtreding. Het gaat daarbij niet om de kans dat het risico zich zal verwezenlijken, maar om de aard (ernst) van het gevaar dat ontstaat als het risico zich verwezenlijkt. Voor de ernst van de overtreding is een veilig (eind)product het uitgangspunt. De veiligheid heeft betrekking op diergezondheid en volksgezondheid.[10]

Ad Pijler 2: de omstandigheden

[9] Zie hiervoor, ontwerpverslag van een audit, uitgevoerd in Nederland, van 4 t/m 13 maart 2014 ter evaluatie van de bestaande voedselveiligheidscontrolesystemen voor het toezicht op de productie en het in de handel brengen van visserijproducten, *DG(SANCO) 2014-7140 - MR DEFINITIEF*
[10] Zoals vastgelegd in artikel 14 en 15 van de Algemene levensmiddelenverordening.

De tweede pijler wordt gevormd door de omstandigheden die samenhangen met de verantwoordelijke voor de wetsovertreding. Hierbij valt te denken aan nalatigheid dan wel weigerachtigheid om een overtreding op te heffen, en recidive. Dit heeft geen invloed op de ernst van de wetsovertreding (klasse van de overtreding) maar eventueel wel op de te nemen interventie, de follow up na overtreding en de interventie bij recidive.

Interventie per overtreding
In onderstaand schema is per categorie overtreding kort aangegeven welke interventies opgelegd worden.

Overtreding	***Interventies***	***Follow-up***	***Interventies bij herhaalde (dezelfde of soortgelijke) overtreding***
• Klasse A (Fraude)	• aanpak door IOD • indien geen aanpak IOD, dan interventie volgens klasse B • Vastlegging in dossier	• n.v.t.	• n.v.t.
• Klasse B (Ernstige overtreding)	• corrigerende interventie (proces, product) • proces-verbaal of boeterapport • nalevingshulp	• altijd betaalde herinspectie op zo kort mogelijke termijn • altijd betaalde herbemonstering op zo kort mogelijke termijn	• corrigerende interventie (proces, product) • proces-verbaal of boeterapport • nalevingshulp
• Klasse C (Overtreding)	• schriftelijke waarschuwing (met schriftelijke afhandeling) • zo nodig verdere corrigerende interventie • nalevingshulp	• betaalde herinspectie < 4 maanden • betaalde herbemonstering < 4 maanden (indien geen schriftelijke afhandeling of bij controle) • beoordeling schriftelijke afhandeling waarna beoordeling wel/niet herinspectie	1e herhaling: • zo nodig corrigerende interventie • schriftelijke waarschuwing tenzij aanvullende feiten/omstandigheden • nalevingshulp 2e herhaling: • zo nodig corrigerende interventie • proces-verbaal of boeterapport • tenzij ingeschat SW als afdoende • nalevingshulp
• Klasse D (Geringe overtreding)	• mededeling ter plaatse (tijdens inspectie of via schriftelijke terugkoppeling inspectieresultaten) • Vastleggen van de inspectieresultaten in het systeem • nalevingshulp	• reguliere inspectie	• mededeling ter plaatse • beoordelen wel/niet opheffen overtreding klasse D (geringe overtreding) en vastleggen in systeem • nalevingshulp

In de tabel wordt bij interventies op een aantal plaatsen aangegeven proces-verbaal/boeterapport. Dit moet als volgt gelezen worden. Daar waar mogelijk wordt zo veel mogelijk het bestuursrecht toegepast. Het strafrecht wordt toegepast voor die wetgeving waarvoor nog geen bestuursrecht in de wetgeving is opgenomen.

Schriftelijke waarschuwing
Een brief aan de ondernemer van een geconstateerde overtreding. Een waarschuwing is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. In de brief wordt vastgelegd: de overtreding, het wetsartikel dat is overtreden, nalevingshulp, de eventuele termijn van opheffen van de overtreding en de verplichte schriftelijke melding door de ondernemer van het opheffen van de overtreding. Na de afgifte van een schriftelijke waarschuwing dient een herinspectie te worden gedaan op de inspectie-items waarop een tekortkoming is geconstateerd.

Boeterapport
Het rapport waarin overtredingen worden vastgelegd. Overtredingen van de Warenwet, de Tabakswet, Drank en Horecawet, de Geneesmiddelenwet, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Meststoffenwet en de Wet dieren worden over het algemeen niet strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk afgehandeld. De bevoegde toezichthoudende ambtenaren kunnen een boeterapport opmaken, indien de betreffende regelgeving daarin voorziet.

Proces-verbaal
Een proces-verbaal is een door de opsporingsambtenaar ondertekend verslag van een handeling, bevinding of proces. Uitsluitend door de minister van Justitie aangewezen opsporingsambtenaren (algemene en buitengewone opsporingsambtenaren) zijn bevoegd om overtredingen strafrechtelijk op te sporen en daarvan een proces-verbaal ten behoeve van strafrechtelijke vervolging, op te maken.

Kleurindeling bedrijven
Op basis van het aantal interventies dat een bedrijf heeft gehad in de voorliggende periode wordt een bedrijf ingedeeld binnen een bepaalde kleurcategorie. De NVWA hanteert voor visverwerkende bedrijven het moving-window principe. Dat betekent dat viermaal per jaar wordt beoordeeld of een bedrijf nog in de juiste kleurcategorie valt. Een bedrijf kan vier mogelijke kleuren hebben: groen, oranje, rood of wit. Deze indeling op kleur heeft consequentie voor de uitgangspunten van het toezicht en de inspectiefrequentie.

Witte bedrijven
Bedrijven waar geen inspectiegegevens over het afgelopen twee jaar bekend van zijn, hebben de kleur wit.

Groene bedrijven
Indien in het voorgaande jaar het bedrijf geen maatregelen open had staan, dan is het groen. Wanneer bij een groen bedrijf in het afgelopen jaar geen inspectie is uitgevoerd, blijft het bedrijf groen. Bij groene bedrijven is er één contact moment per jaar, een systeeminspectie of een driejaarlijkse systeemaudit. Afhankelijk van het bedrijf kan de inhoud van dit contactmoment verschillen. Bij erkende bedrijven is het jaarlijkse contactmoment minimaal een verificatie inspectie op de basisvoorwaarden en gericht op de speerpunten zoals worden verwoord in het Meerjarenbedrijfsplan Handhaving van de NVWA.

Oranje bedrijven
Indien in het voorgaande jaar een overtreding is geconstateerd, maar het bedrijf in de afgelopen twee jaar niet drie of meer boeterapporten/processen-verbaal heeft gehad, is het bedrijf oranje.

Het toezicht in oranje bedrijven is gericht op het opheffen van de overtredingen en de speerpunten van het toezicht zoals in het Meerjarenbedrijfsplan Handhaving is verwoord. De feitelijke inspectiefrequentie is afhankelijk van de noodzakelijke inzet van het interventiebeleid.

De ervaring is dat deze categorie bedrijven in de praktijk een inspectiefrequentie kent van twee tot drie keer per jaar.

Rode bedrijven
Indien een bedrijf in de voorgaande twee jaar, drie of meer boeterapporten/processen-verbaal heeft gehad, kan het bedrijf rood zijn. Voor de toedeling van de bedrijven aan rood wordt gebruik gemaakt van de systematiek uit de “Hard Waar Het Moet” aanpak. Er wordt dan eerst door inspecteurs die niet eerder in dat bedrijf hebben gecontroleerd een nulmeting gedaan om te beoordelen of een bedrijf echt de status rood verdient. Op het moment dat het bedrijf in een formeel gesprek de wacht is aangezegd krijgt het bedrijf de status rood.

Rood betekent dat een bedrijf zich structureel niet aan de wetgeving houdt. Een apart team van de NVWA gaat aan de slag met dit bedrijf. De NVWA pakt deze bedrijven door zwaardere sancties hard aan om de bedrijven op die manier te dwingen tot naleving. Niet alleen via boetes, maar ook bijvoorbeeld via het sanctioneren van vervoersbewegingen of het direct tijdelijk of permanent sluiten van een bedrijf. De inspectiefrequentie is afhankelijk van de omstandigheden. Het toezicht is maatwerk en is gericht op het verbeteren of sluiten van het bedrijf.